人大国发院十大核心产品系列

政策简报

2019 年 11 月 第 19 期 总第 69 期

“一带一路”建设在中南半岛：澜湄合作的发展与挑战

李巍

中国人民大學
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼
网站：http://NADS.ruc.edu.cn

人大国发院微信

作者简介

李巍，中国人民大学国际关系学院教授，中国人民大学国家发展与战略研究院国际战略研究中心研究员，中国经济外交研究会副秘书长，担任《外交评论》、《国际政治科学》和《国际展望》期刊编委。主要研究领域：国际关系理论、国际政治经济学、中国经济外交、美国国际经济政策。曾先后在康奈尔大学、美国亚太安全研究中心等机构担任访问学者。著有《制度之战：战略竞争时代的中美关系》(2017年)、《制衡美元：政治领导与货币崛起》(2015年)、《制度变迁与美国国际经济政策》(2010年)等著作，在《中国社会科学》、《世界经济与政治》、《当代亚太》等主要学术刊物上发表学术论文数十篇。目前在中国人民大学召集有中国经济外交项目组。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青　　编辑部主任：邹静娴　　本期责编：邹静娴 张雯婷

摘 要

澜湄合作机制的成功创建是作为制度倡议方的中国和作为参与方的中南半岛五国基于各自利益和战略考量共同促成的结果。澜湄合作机制是中国追求区域引领的重要机制，有助于我国输出优质产能、制定技术标准、培育共同市场、传播发展理念，树立国际威望。澜湄合作机制是中南半岛五国表达公共产品需求的通道，反映了其欲获取中国稳定的经济支持、反向规范大国外交行为、依托多边参与平台改善本国周边环境、改变原有过剩且低效的国际制度的愿望。

澜湄合作的同时也面临着中南半岛的经济、政治、外交风险，且受域外日本、美国、东盟和印度的政治竞争。为了降低澜湄合作的风险，我国应当：第一，建立包括澜湄合作工商峰会、部长级磋商渠道、澜湄争端解决机制、风险预警系统、事后评估机制等更加立体的功能性机制；第二，通过澜湄合作模式打破中国“国强必霸”的争议，适当增加民生项目的比重，进一步加强成员国的信任；第三，拓宽合作领域，丰富合作内容；第四，协调全域的力量，增加利益攸关方，寻找与以东盟为代表的域外力量与我国的利益交汇点，以共同利益为基础寻求双方在中南半岛上合作的可能性。

一、中国与中南半岛五国共同促成澜湄合作

澜湄合作机制的成功创建是作为制度倡议方的中国与作为参与方的中南半岛五国基于各自的利益和战略考量共同促成的结果。

1.中国对区域引领地位的追求推动澜湄合作创立

国际制度中的大国通过权力分配优势能够部分地将该制度体系私有化，从而实现其国家利益，这是大国付出成本建设国际制度的重要动力。澜湄合作的创立源于中国对区域引领地位的追求，具体表现在以下四个方面。

第一，澜湄合作有助于我国输出优质产能。寻求扩大海外投资和产能合作是当前中国宏观经济政策的一个重要策略。东南亚地区特别是中南半岛五国，具有与中国地理毗邻、外交关系亲密、经济基础良好、社会文化环境友善等比较优势，同时在基础设施建设和工业化发展方面存在较大的需求缺口，是中国寻求对外经济合作的突破口。2014 年，李克强总理在第 17 次中国－东盟(10+1)领导人会议上强调，要将中国部分优质产能转移到包括中南半岛五国在内的东盟国家。

第二，澜湄合作通过提供公共产品树立中国国际威望。澜湄合作的成立可以视为“中国主动承担周边区域合作责任”承诺的实践。澜湄合作机制的建立有利于扩大中国为中南半岛国家提供公共产品的渠道，直接惠及各国经济与社会发展，改善各国民众对中国的认知，进而在政府层面增进国家间的友好互信程度，使相关国家出于对中国能力和行动的信服，从而在国际事务上更加积极地支持中国。

第三，澜湄合作有利于我国制定技术标准、培育共同市场。在现

代国际关系中，争夺技术标准的制定权是世界主要国家产业竞争的重要形式之一。面对当前全球基础设施建设标准不统一、中南半岛五国不完全具备自主形成技术标准体系的现象，我国可将澜湄合作作为契机，制定并推广中国技术标准、培育共同市场，逐步实现成为技术标准制定国的目标。

第四，传播中国发展理念。在澜湄合作的框架下，中国通过与中南半岛五国开展产业升级、建设基础设施等合作，可以增强这些国家对中国道路、中国方案的认同，提升中国的软实力。

2.中南半岛五国对区域公共物品的需求促进澜湄合作落成

第一，中南半岛五国希望获取中国的稳定经济支持。中南半岛五国，尤其柬埔寨、缅甸、老挝三国的发展水平欠佳，民众受教育程度不高，对基础设施、民生项目的需求较高。澜湄合作大力倡议援助这些国家建设开发能源、完善交通运输设施，兴建医院与学校，发展民生项目，切实满足各国的相关需求。

第二，中南半岛五国借助澜湄合作反向规范大国外交行为。在中国国力迅速崛起的背景下，中南半岛五国积极参与澜湄合作，依靠合作协议，将中国对该地区的外交决策在一定程度上制度化、可预期化，争取与中国在多边对话中解决争端和矛盾，增加其与中国进行相关议题谈判的集体性筹码，保障自身利益。

第三，中南半岛五国依托多边参与平台以改善本国的周边环境。中南半岛五国之间存在复杂的外交关系，依托澜湄合作这样一个多边参与平台，五国之间能够加强沟通、增进理解。例如，越南可借助这

个平台缓和与中国的政治外交关系，缅甸可通过更多参与澜湄合作改变长期被孤立的处境。

第四，中南半岛五国希望改变原有过剩且低效的国际制度。中南半岛国际制度数量繁多，包括澜湄合作、大湄公河机制、湄公河委员会等三大国际机制以及日本、美国等国和世界银行等国际组织建立的各种合作机制，但是既有制度化水平较低、制度安排绩效不足，难以满足中南半岛五国对于物资援助、决策自主权等日益增长的需求。

二、澜湄合作或可成为中国外交制度中最有成效的倡议

1.澜湄合作具有相对合理的制度阶级结构

第一，澜湄合作的制度成员国数量有限。相比于 APEC、东亚峰会等，澜湄合作仅有六个成员国（5+1），能够在相关决策上易于达成一致意见。并且，由于成员数量较少，中南半岛五国可以在澜湄合作框架下的资源分配中获得更大比重的福利，各国的利益与意见也能够在更大程度上得到兼顾和重视。**第二，制度内部存在明确且积极的制度引领者。**相比于东亚峰会、上海合作组织，澜湄合作的引领者明确。中国作为经济力量远超其他成员国的合作引领者，承担公共产品供给者的角色，在某种程度上减少了澜湄合作的建设与运行阻力。

2.中国与中南半岛五国具有总体良好的外交关系

除与越南关系较为复杂外，中国与其他四国的外交关系总体处于良好状态。詹德斌在《试析中国对外关系的差序格局——基于中国“好关系”外交话语的分析》一文中，将中国的外交关系归纳为一张差序饼图，最内圈（即关系最好的）是巴基斯坦和柬埔寨，第二圈是泰国，

其他中南半岛的国家也基本均属于中国内圈。中国与中南半岛五国基本处于可以协商共议、共同协作的友好关系。

3.中国与中南半岛五国存在“唇齿相依”的地缘关系

毗邻的地理条件是中国加强与中南半岛国家合作最为得天独厚的优势。绵长的边境线、紧邻的国土与共享的河流为实现中国与中南半岛各国在交通运输上的互联互通提供了难得的便利条件。此外，国土相邻、河流共享也意味着相关国家在边境安全、水能开发与利用等方面休戚与共。

4.中国与中南半岛五国是亲密的贸易伙伴

中国与中南半岛五国的贸易与投资关系日益深化。2013 年，中国成为柬埔寨、泰国和越南的第一大贸易伙伴国，也是老挝与缅甸的第二大贸易伙伴国。与此同时，中国正逐渐发展成为这些国家外来直接投资的主要来源国。2013 年，中国是老挝的第一大 FDI 来源国，也是柬埔寨、缅甸、泰国的第二大 FDI 来源国以及越南的第五大 FDI 来源国。但值得注意的是，美国耐克的生产线从中国转移到越南、三星电子已在越南布局等情况在未来可能会对我国纺织以及电子行业产生较大影响，也可能会对我国在中南半岛的贸易投资地位构成挑战。

5.中国与中南半岛五国共享同源亲近的社会文化

湄澜合作的六国同处佛教文化圈，各国在宗教信仰上有天然的亲近性。此外，东南亚是海外华侨华人最为集中的地区，华侨华人一直是其迁居国与中国民间交往的关键纽带，华商在中国与中南半岛国家的交往中还扮演着吸引中资进入中南半岛的角色。

三、澜湄合作已在制度设计、项目实施、增进关系方面初显成效

第一，基本形成成熟的制度体系。澜湄合作主要以外交部牵头，专设秘书处作为日常行政机构，确保澜湄合作的各项事务得到落实。针对特定议题领域建有合作中心并召开工作组会，其中最早建立的是水资源以及环境合作中心。

第二，项目实施成效初显。澜湄合作在水资源与航运开发、科技教育与医疗卫生等领域推进了区域项目，有效解决了中南半岛共同的难题。国别项目精准对应了各国的现实需求：中国在柬埔寨开展了交通设施建设、能源开发、通信与互联网设施建设、经贸合作区建造与运营等多样化项目；中国在老挝投资了多座水电站和输电线路项目，正在开展中国-老挝铁路建设；中缅油气管道将缅甸的资源优势转化为经济实力，也一定程度上保障了中国能源安全；因泰国受日本的影响较大，澜湄合作在泰国项目最少，其中泰中罗勇工业园最具影响力。

第三，多方关系日渐深化。自澜湄合作启动以来，六国的贸易、投资联系日益增强。自 2014 年起，中国对中南半岛五国的直接投资快速增长，2018 年中国与中南半岛的贸易额达到近两千亿美元。同时，澜湄国家之间的民间往来更为频繁。2010-2017 年，中国去往泰国、越南旅游人数急剧增长，去柬埔寨的人数也逐渐增多，但由于缅甸的政局不稳定，缅甸的中国旅客呈现波动趋势。

四、澜湄合作面临中南半岛内部风险与域外大国政治竞争的挑战

1.中南半岛的内部风险

在经济方面，中南半岛多数国家处于较低的发展阶段，普遍存在发展不成熟的问题。受配套基础设施不完善、劳动力受教育水平较低、社会生产率低下、市场容量小等因素的影响，除泰国、越南以外，澜湄合作在其他国家的经济风险较大。

在政治领域，中南半岛部分国家的政府治理能力相对较低，且普遍存在政治腐败、社会治安紊乱问题。除了越南与老挝政权较为稳定外，缅甸、泰国与柬埔寨都不同程度地存在政权非正常更迭的风险。

在外交领域，澜湄合作成员国关系的预期不稳定。在中国与中南半岛国家的关系中，中越关系受此影响最为明显。越南在美国的印太战略中扮演非常重要的角色，中越之间仍有许多复杂的问题需要处理。中南半岛各国之间存在岛屿与陆地领土之争，中南半岛国家与中国价值观念的冲突及其国内的民族主义情绪，均是澜湄合作的潜在风险。

2.域外大国政治竞争的风险

澜湄合作机制作为中南半岛上的国际制度的“后来者”，在扩大自身影响力的过程中势必受到由其他国家及其主导的国际制度的挤压。目前，中国强化澜湄合作主要面临来自日本、美国、东盟和印度的竞争压力。

具体而言，日本牵头的大湄公河机制跟澜湄合作机制之间的竞争关系在于日本要建立东西走向的铁路，澜湄合作要建立南北走向的铁路；美国持续在南海争端上作文章，并试图以此离间中国与中南半岛相关国家之间的关系；东盟强调十国用一个声音来说话，而澜湄合作

将东盟分为澜湄机制成员国和非澜湄合作机制成员国；印度通过“东向行动”政策稀释中国影响力。

五、推进澜湄合作的建议

1.建立更加立体的功能性机制

第一，建立澜湄合作工商峰会。参照 APEC，建立除领导人磋商之外的工商峰会，使更多企业家也加参与到澜湄合作当中。

第二，建立更加完善的部长级磋商渠道。纳入除外交部以外的商务部、财政部、央行、发改委、教育部、公安部等部委，参照中国与俄罗斯合作模式，建立中国部委与成员国对口部委的交流机制。例如，可通过公安部长的对话机制防止湄公河惨案再度发生，解决金三角的毒品问题。

第三，建立澜湄争端解决机制。泰国是整个澜湄合作的中心，可在曼谷成立独立的专家委员会，建立争端解决机制。独立的专家委员会是指该委员会需要吸纳域外国家成员，成为一个相对中立的争端解决部门，通过争端解决机制妥善应对以投资纠纷为主的各项纠纷。

第四，建立风险预警系统。每年对澜湄合作进行评估，建立项目评价动态数据库，评价项目绩效，归档入库。

第五，建立事后评估机制，及时总结问题与经验。

2.进一步加强成员国的信任建构

第一，通过澜湄合作模式打破中国“国强必霸”的争议。一方面，适当提高中南半岛在澜湄合作的决策地位，可在合作领域扩大之后开放一些次要领域，践行协商一致决策原则，提高中南半岛对于澜湄合

作的参与度和责任感，消除澜湄国家对于中国透过澜湄合作“称霸”中南半岛的疑虑。另一方面，规范我国在中南半岛投资的国有企业行为，低调行事，不要把我国某些国企的不良作风带到这些区域。

第二，适当增加民生项目的比重。中国的医疗和教育是比较成功的，因此我国应投入更多的精力帮助中南半岛国家改善医疗和教育。可以在中南半岛五国开设孔子学院，同时增加澜湄合作成员国来华留学项目、扩大留学生招生比例。

3.拓宽合作领域，丰富合作内容

澜湄合作要弥补其在金融领域上的短板，进一步开拓社会治安及军事领域的合作。第一，增加人民币国际化程度。泰国是中国支付宝境外使用排名第一的国家。以此为基础，我国可以通过更加细致以及周密的政策安排，通过支付宝等手段，让人民币在澜湄国家先用起来。同时，由国家开发银行牵头建立银联体，通过第三方合作、多方合作引入更多的资金来源，拓展澜湄金融合作。第二，建立社会治安的情报共享系统，加强执法合作与治安信息共享，维护社会稳定，并尝试开设我国与澜湄国家的军事互访与合作。

4.协调全域的力量，增加利益攸关方

第一，寻找中国与以东盟为代表的域外力量的利益交汇点，以共同利益为基础寻求双方在中南半岛上合作的可能性。在国际场合适当强调中南半岛东盟成员国的身份，不要一味突出澜湄合作的成员国角色，表示澜湄合作并不是想破坏东盟的主导地位；同时创新制度形式，邀请东盟秘书长参与澜湄合作峰会，邀请亚投行、亚开行、世界银行

以及东亚宏观经济研究办公室等相关的国际组织作为观察员参与领导人会议及其他高级别会议，展现澜湄合作的开放性，消除外界对澜湄合作的疑虑。

第二，积极争取新加坡加入澜湄合作。新加坡在中南亚占有重要地位，中国可以与新加坡进行密切沟通，通过一些重点项目，让新加坡成为澜湄合作的观察者甚至是参与者，增加利益攸关方。

（本报告根据李巍在《“一带一路”建设在中南半岛：澜湄合作的发展与挑战》报告发布研讨会上的发言速记稿整理而成,已经演讲人审阅。）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425